



Bern, 14. Oktober 2015

**Empfehlung
nach Art. 14 des Öffentlichkeitsgesetzes**

im Schlichtungsverfahren zwischen

**X,
vertreten durch D
(Antragsteller X nach Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ),**

**Y,
vertreten durch E
(Antragsteller Y nach Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ)**

und

**C
(Zugangsgesuchsteller nach Art. 10 BGÖ)**

und

Generalsekretariat G

- I. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte stellt fest:**
1. Das Generalsekretariat G (nachfolgend: GS) hat am (...) eine Medienmitteilung veröffentlicht mit dem Titel „Resultate der Administrativuntersuchung beim [Bundesamt H.]“. Der Bericht der Administrativuntersuchung vom (...) (nachfolgend: Schlussbericht), der im Auftrag des GS von einem Dritten (Anwaltsbüro) erstellt wurde, ist nicht zusammen mit der Medienmitteilung veröffentlicht worden.
 2. Drei Personen (eine Privatperson, zwei Journalisten) ersuchten am 9. Oktober 2013 bzw. 11. Oktober 2013 bzw. 21. Oktober 2013 beim GS gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ; SR 152.3) um Zugang zu diesem Schlussbericht.
 3. Das Zugangsgesuch betrifft ein Dokument mit Personendaten. Da das GS eine teilweise Zugangsgewährung in Betracht zog, hörte es betroffene Drittpersonen mit Schreiben vom 16. bzw. 17. Oktober 2013 an und stellte ihnen den Bericht (Schlussbericht Version Anhörung BGÖ) teilweise eingeschwärzt zu.
 4. Die vier vom GS angehörten Drittpersonen nahmen Ende Oktober 2013 Stellung und brachten zum Ausdruck, dass sie mit der vom GS beabsichtigten teilweisen Offenlegung des Schlussberichts nicht einverstanden sind.



5. Mit Schreiben vom 6. November 2013 teilte das GS den vier betroffenen Drittpersonen seine Stellungnahme zu den erfolgten Anhörungen mit und erklärte, dass es die Absicht habe, den Schlussbericht teilweise geschwärzt zugänglich zu machen.
6. Mit Schreiben vom 6. November 2013 informierte das GS auch die drei Zugangsgesuchsteller über das Ergebnis der Anhörungen und den Aufschub des Zugangs bis zur Klärung der Rechtslage.
7. Mit Schreiben vom 25. bzw. 26. November 2013 reichten die vier angehörten Drittpersonen je einen Schlichtungsantrag beim Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (Beauftragter) ein. Der Beauftragte bestätigte diesen den Eingang ihres Schlichtungsantrages und forderte mit Schreiben vom 26. bzw. 28. November 2013 das GS dazu auf, die betroffenen Dokumente sowie eine ausführliche und detailliert begründete Stellungnahme einzureichen.
8. Nach Gewährung von zwei Fristerstreckungen reichte das GS mit Schreiben vom 24. bzw. 31. Januar 2014 vier Stellungnahmen und das betroffene Dokument ein.
9. Der Beauftragte lud die vier angehörten Drittpersonen mit E-Mail vom 12. Februar 2015 je zu einer separaten Schlichtungsverhandlung mit dem GS ein.
10. Nachdem das GS einer angehörten Drittperson die modifizierten Abdeckungen betreffend die sie betreffenden Passagen übermittelt hatte, zog diese unter Vermittlung des Beauftragten am 20. März 2015 ihren Schlichtungsantrag zurück. Dieses Verfahren wurde infolge Einigung vom 10. April 2015 als gegenstandslos abgeschlossen.
11. Am 8. April 2015 fand die Schlichtungsverhandlung zwischen dem GS und einer weiteren Drittperson statt, in welcher sich die Parteien einigen konnten. Im Anschluss an die Einigung wurde dieser die aktualisierte Fassung der sie betreffenden Passagen zugestellt. Die Zustellung dieses Auszuges bestätigte diese mit E-Mail vom 15. April 2015.
12. Am 16. April 2015 fand die Schlichtungsverhandlung zwischen dem GS und dem Antragsteller X statt. Die Parteien konnten sich in der Sache nicht einigen, vereinbarten jedoch die Aufnahme bilateraler Verhandlungen. Sie einigten sich darauf, dem Beauftragten das Ergebnis bis Ende Juni 2015 mitzuteilen.
13. Am 30. April 2015 fand die Schlichtungsverhandlung zwischen dem GS und dem Antragsteller Y statt. Die Parteien konnten sich in der Sache nicht einigen, vereinbarten jedoch die Aufnahme bilateraler Verhandlungen. Sie einigten sich darauf, dem Beauftragten das Ergebnis bis Ende Juni 2015 mitzuteilen.
14. Mit Schreiben vom 25. Juni 2015 ersuchten die Antragsteller X und Y je um eine Fristerstreckung betreffend die Rückmeldung des Ergebnisses der bilateralen Verhandlungen bis 30. September 2015. Der Beauftragte erstreckte mit Schreiben vom 30. Juni 2015 die Frist letztmalig bis zum ersuchten Datum.
15. Mit Telefon vom 25. August 2015 und vom 14. September 2015 erkundigte sich der Beauftragte beim GS nach dem Stand der bilateralen Verhandlungen und forderte mit E-Mail vom 15. September 2015 das GS auf, bis Ende September eine Stellungnahme einzureichen sowie die bisherigen Bemühungen zwischen den Parteien um Einigung chronologisch aufzulisten.
16. Mit Gesuch vom 17. bzw. 18. September 2015 beantragten die Antragsteller X und Y erneut eine Fristerstreckung für die Rückmeldung des Ergebnisses der bilateralen Verhandlungen bis am 31. Dezember 2015.
17. Mit Schreiben vom 23. September 2015 reichte das GS die vom Beauftragten verlangte Stellungnahme sowie den Anonymisierungsvorschlag vom 7. bzw. 13. Juli 2015 der



Antragsteller X und Y ein. Es hielt an seiner teilweisen Zugangsgewährung zum Schlussbericht gemäss seinem aktualisierten Anonymisierungsvorschlag vom 30. April 2015 fest, erklärte aber auch, seiner Ansicht nach sei eine Fristerstreckung bis zum 30. November 2015 angemessen.

18. Am 30. September 2015 fand zwischen dem EDÖB und dem GS eine Sitzung zur Klärung des Sachverhaltes statt. Auf Verlangen hin sandte das GS ihm das Schreiben des Antragstellers X vom 7. Juli 2015, das Schreiben des Antragstellers Y vom 13. Juli 2015 sowie den Anonymisierungsvorschlag vom 7. bzw. 13. Juli 2015 der Antragsteller X und Y. Diese Vorschläge sind identisch, wurden aber von den Antragsteller X und Y separat eingereicht (nachfolgend Anonymisierungsvorschlag vom 7./13. Juli 2015).
19. Mit E-Mail vom 30. September 2015 klärte der Beauftragte das Interesse am Zugangsgesuch bei den drei Zugangsgesuchstellern ab. Zwei Gesuchsteller zogen ihr Zugangsgesuch gleichentags zurück und verzichteten damit auf die Teilnahme am weiteren Verfahren.¹ Ein Zugangsgesuchsteller (Journalist) hielt sein Gesuch mit E-Mail vom 30. September 2015 aufrecht.
20. Mit Schreiben vom 6. Oktober 2015 teilte der Beauftragte den Antragstellern X und Y und dem GS mit, dass er die Fristerstreckung ablehne und eine Empfehlung erlasse.
21. Auf die weiteren Ausführungen der Antragsteller X und Y und des GS sowie auf die eingereichten Unterlagen wird, soweit erforderlich, in den folgenden Erwägungen eingegangen.

II. Der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte zieht in Erwägung:

A. Formelle Erwägungen: Schlichtungsverfahren und Empfehlung gemäss Art. 14 BGÖ

22. Das Schlichtungsverfahren findet auf schriftlichem Weg oder konferenziell (mit einzelnen oder allen Beteiligten) unter Leitung des Beauftragten statt, der das Verfahren im Detail festlegt.² Kommt keine Einigung zustande oder besteht keine Aussicht auf eine einvernehmliche Lösung, ist der Beauftragte gemäss Art. 14 BGÖ gehalten, aufgrund seiner Beurteilung der Angelegenheit eine Empfehlung abzugeben.
23. Die Antragsteller X und Y wurden nach Art. 11 Abs. 1 BGÖ angehört. Als betroffene Dritte nahmen sie an einem vorangegangenen Gesuchsverfahren teil und sind somit zur Einreichung eines Schlichtungsantrags berechtigt (Art. 13 Abs. 1 Bst. c BGÖ). Die jeweiligen Schlichtungsanträge wurde formgerecht (einfache Schriftlichkeit) und fristgerecht (innert 20 Tagen nach Empfang der Stellungnahme der Behörde) beim Beauftragten eingereicht (Art. 13 Abs. 2 BGÖ).
24. Seit den Schlichtungsverhandlungen vom 16. April 2015 bzw. 30. April 2015 hatten die Antragsteller X und Y und das GS die Möglichkeit, sich in bilateralen Gesprächen bis zum 30. Juni 2015 bzw. nach erfolgter Fristerstreckung bis zum 30. September 2015 zu einigen. Mit Schreiben vom 17. bzw. 18. September 2015 ersuchten die Antragsteller X und Y um eine erneute Fristverlängerung für die Rückmeldung der Resultate der bilateralen Verhandlungen bis 31. Dezember 2015. Nach Ansicht des Beauftragten haben die Parteien die rund fünfmonatige Frist im Hinblick auf eine allfällige Einigung nicht nachhaltig genutzt. Demzufolge gibt der Beauftragte eine Empfehlung ab.

¹ Vgl. dazu Bundesamt für Justiz und Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter, Umsetzung des Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung: Häufig gestellte Fragen, 7. August 2013, Ziff. 7.2.2.

² Botschaft zum Bundesgesetz über die Öffentlichkeit der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 12. Februar 2003, BBl 2003 1963 (zitiert BBl 2003), BBl 2003 2024.



25. Der Zugangsgesuchsteller reichte am 21. Oktober 2013 nach Art. 10 BGÖ beim GS ein Zugangsgesuch ein. Dieses informierte ihn mit Schreiben vom 17. Dezember 2013 über die Absicht der Gewährung eines grundsätzlichen Zugang zum Bericht und dem Aufschieben des Zugangs bis zur Klärung der Rechtslage (Art. 13 Abs. 1 Bst. a BGÖ). Es erklärte, sich nach Erledigung der bereits hängigen Verfahren unaufgefordert mit ihm in Verbindung zu setzen. Auf Anfrage des Beauftragten hin bekräftigte der Zugangsgesuchsteller mit E-Mail vom 30. September 2015 die Aufrechterhaltung seines Zugangsgesuches.
26. Die Schlichtungsanträge des Antragstellers X und Y betreffen dasselbe Dokument und dasselbe Zugangsgesuch. Deshalb rechtfertigt es sich vorliegend, die beiden Verfahren zu vereinigen und in einer gemeinsamen Empfehlung zu erledigen. Dem Zugangsgesuchsteller wird die Empfehlung aus verfahrensökonomischen und formellen Gründen eröffnet.

B. Materielle Erwägungen

27. Der Beauftragte prüft nach Art. 12 Abs. 1 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ; SR 152.31) die Rechtmässigkeit und die Angemessenheit der Beurteilung des Zugangsgesuches durch die Behörde. Er prüft damit im Schlichtungsverfahren einerseits beispielsweise, ob die für das Zugangsgesuch zuständige Behörde den Begriff des amtlichen Dokumentes (Art. 5 BGÖ) sowie die in Art. 7 f. BGÖ vorgesehenen Ausnahmeklauseln oder die Bestimmungen in Bezug auf den Schutz der Personendaten (Art. 9 BGÖ) rechtmässig angewendet hat. Andererseits prüft er in jenen Bereichen, in denen das Öffentlichkeitsgesetz der Behörde bei der Bearbeitung eines Zugangsgesuches einen gewissen Ermessensspielraum verleiht (z.B. Art der Einsichtnahme in amtliche Dokumente), ob die von der Behörde gewählte Lösung auf die Umstände des jeweiligen Falls abgestimmt und angemessen ist. Dabei kann der Beauftragte entsprechende Vorschläge im Rahmen des Schlichtungsverfahrens machen (Art. 12 Abs. 2 VBGÖ) oder gegebenenfalls eine entsprechende Empfehlung erlassen (Art. 14 BGÖ).³
28. Gegenstand des vorliegenden Schlichtungsverfahrens ist der Zugang zum Schlussbericht vom (...) im Umfang von 60 Seiten. Die Antragsteller X und Y erklärten in ihren Schlichtungsanträgen, die Öffentlichkeit sei mit der Medienmitteilung des GS bereits umfassend über diesen Bericht orientiert worden, womit dem öffentlichen Interesse vollauf Genüge getan worden sei. Die Herausgabe des Berichtes sei unverhältnismässig.
29. Die Medienmitteilung des GS diene der Information der Öffentlichkeit und gilt als aktive Behördeninformation. Entgegen den Ausführungen der Antragsteller X und Y handelt es sich aber dabei nicht um die Erfüllung des Anspruches nach Öffentlichkeitsgesetz (passive Behördeninformation). Dieser Anspruch wäre gemäss Art. 6 Abs. 3 BGÖ nur dann erfüllt, wenn das GS diesen Bericht zusammen mit der Medienmitteilung aktiv veröffentlicht hätte, was nicht der Fall ist.⁴
30. *Als Zwischenfazit kann festgehalten werden, dass kein Anwendungsfall von Art. 6 Abs. 3 BGÖ vorliegt.*
31. Der Antragsteller X äusserte im Schlichtungsantrag auch Kritik an der Administrativuntersuchung und brachte Argumente vor, die nicht einer Ausnahmebestimmung

³ GUY-ECABERT, in: Brunner/Mader [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum BGÖ, Bern 2008 (zit. Handkommentar BGÖ), Art. 13, Rz 8.

⁴ Vgl. dazu beispielsweise die Medienmitteilung der Eidg. Finanzverwaltung EFV vom 3. Juli 2014 mit der aktiven Veröffentlichung des Administrativuntersuchungsberichtes betreffend die Zentrale Ausgleichskasse ZAS.



nach Öffentlichkeitsgesetz zuzuordnen sind. Im Rahmen des Verfahrens nach Öffentlichkeitsgesetz stellt sich einzig die Frage, ob nach den Vorgaben des Öffentlichkeitsgesetzes der Zugang zum Schlussbericht zu gewähren ist oder nicht. Dabei ruft der Beauftragte in Erinnerung, dass diesbezüglich die gesetzliche Vermutung des Zugangs zum Bericht besteht. Diese ist widerlegbar. Allerdings führt das Öffentlichkeitsprinzip zu einer Umkehr der objektiven Beweislast.⁵

32. Sowohl die Antragsteller X und Y als auch das GS berufen sich auf die Ausnahmenorm von Art. 7 Abs. 2 BGÖ. Während das GS den Schlussbericht gemäss seinem Anonymisierungsvorschlag vom 30. April 2015 teilweise zugänglich machen will und ein überwiegendes öffentliches Interesse an diesem Zugang bejaht, sind der Antragsteller X und Y integral gegen die Veröffentlichung des Berichts. Sie erklärten allerdings gemäss ihren Briefen vom 7. bzw. 13. Juli 2015 unpräjudiziell, dass entsprechend ihrem dem GS eingereichten Anonymisierungsvorschlag vom 7./13. Juli 2015 der Bericht zugänglich gemacht werden könnte.
33. Der Schlussbericht enthält Personendaten von mehreren Verwaltungsangestellten und Dritten. Das Öffentlichkeitsgesetz normiert den Schutz von Personendaten in Art. 7 Abs. 2 und Art. 9 BGÖ. Art. 9 Abs. 1 und 2 BGÖ sind als verfahrensrechtliche Vorschriften zu Art. 7 Abs. 2 BGÖ zu verstehen. Zu prüfen ist nun der Schutz der Personendaten bzw. der Schutz der Privatsphäre, die dem Zugang zum Schlussbericht entgegenstehen können.
34. Nach Art. 9 Abs. 1 BGÖ sind amtliche Dokumente, die Personendaten enthalten, nach Möglichkeit vor der Einsichtnahme zu anonymisieren. Personendaten sind alle Angaben, die sich auf eine bestimmte oder bestimmbar Person beziehen (Art. 3 des Bundesgesetzes über den Datenschutz DSG; SR 235.1). Eine Anonymisierung bedeutet, dass Personendaten zu entfernen oder soweit unkenntlich zu machen sind, dass eine Reidentifizierung ohne unverhältnismässigen Aufwand vernünftigerweise nicht mehr möglich ist. Diese Anonymisierungspflicht gilt jedoch nicht absolut. Sie richtet sich nach den Umständen des jeweiligen Einzelfalls und muss insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit Rechnung tragen.⁶
35. Zugangsgesuche, die sich auf amtliche Dokumente beziehen, welche nicht anonymisiert werden können, sind nach Art. 19 DSG zu beurteilen (Art. 9 Abs. 2 BGÖ). Als Grundsatz hält Art. 19 Abs. 1 DSG fest, dass Bundesorgane Personendaten bekannt geben dürfen, wenn dafür eine Rechtsgrundlage i.S.v. Art. 17 DSG besteht oder in den in Art. 19 Abs. 1 Bst. a – d aufgeführten Fällen. Solche liegen konkret nicht vor, weshalb die Offenlegung der Personendaten nach Art. 19 Abs. 1bis DSG zu prüfen ist. Art. 19 Abs. 1bis DSG stellt eine Koordinationsnorm zu Art. 7 Abs. 2 BGÖ dar und besagt, dass Behörden im Rahmen ihrer Informationstätigkeit von Amtes wegen oder gestützt auf das Öffentlichkeitsgesetz Personendaten auch bekannt geben dürfen, wenn damit eine Beeinträchtigung der Privatsphäre der betroffenen Person verbunden ist.⁷ Dies unter den Voraussetzungen, dass erstens die betreffenden Personendaten im Zusammenhang mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben stehen (Bst. a) und zweitens an deren Bekanntgabe ein überwiegendes öffentliches Interesse besteht (Bst. b). Zu beachten ist, dass diese Norm sowohl die aktive als auch die passive Behördeninformation abdeckt.⁸ Im Rahmen der Interessenabwägung nach Art. 7 Abs. 2 BGÖ

⁵ Urteil des BVerfG A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 3.

⁶ BVerfG a.a.O. E. 5.1.1 m.w.H.

⁷ BVerfG a.a.O. E. 5.1.2 m.w.H.

⁸ AMMANN/LANG, in: Passadelis, Rosenthal/Thür [Hrsg.], Datenschutzrecht, Basel 2015 (zit. Anwaltspraxis/Datenschutzrecht, Rz 25.77.



i.V.m Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis Bst. b DSG werden die konkret auf dem Spiel stehenden Interessen gegeneinander abgewogen. Die Gewichtung hat insbesondere anhand der in Frage stehenden Daten, der Funktion bzw. Stellung der betroffenen Personen sowie möglicher Konsequenzen der Bekanntgabe zu erfolgen.⁹

36. Bei der Interessenabwägung von Personendaten von Verwaltungsangestellten unterscheidet das Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf die Funktion der betroffenen Person und der in Frage stehenden Personendaten wie folgt: *„Hinsichtlich Funktion bzw. Stellung der betroffenen Person ist zu unterscheiden zwischen Personen des öffentlichen Lebens bzw. Verwaltungsangestellten in höheren Führungsfunktionen, hierarchisch nachgeordneten Verwaltungsangestellten und privaten Dritten. Verwaltungsangestellte können sich mit Blick auf die öffentlichen Aufgaben, welche sie erfüllen oder an denen sie mitwirken, grundsätzlich nicht im selben Mass auf ihr Recht auf informationelle Selbstbestimmung berufen wie private Dritte; ihren, dem Zugang entgegenstehenden privaten Interessen kommt grundsätzlich weniger Gewicht bei als wenn die Personendaten privater Dritter in Frage stehen. Es ist jedoch zu unterscheiden: Verwaltungsangestellte in höheren Führungsfunktionen müssen sich – je nach Gewicht der öffentlichen Interessen an einer Bekanntgabe der Daten – unter Umständen die Bekanntgabe schützenswerter Personendaten gefallen lassen (vgl. Urteil A-3609/2010 E. 4.4). Dagegen haben hierarchisch nachgeordnete Verwaltungsangestellte grundsätzlich damit zu rechnen, dass bekannt wird, wer ein bestimmtes Dokument verfasst hat oder für ein bestimmtes Geschäft zuständig war; die betreffenden Personendaten wären grundsätzlich und gestützt auf dieselben Überlegungen bzw. dieselbe Interessenabwägung auch nicht zu anonymisieren (Urteil des BVerger A-4962/2012 vom 22. April 2013 E.7; [m.w.H. auf die Lehre].“¹⁰ Diese Rechtsprechung bestätigte das Bundesverwaltungsgericht kürzlich.¹¹*
37. Dem Öffentlichkeitsgesetz ist per se ein bedeutendes öffentliches Interesse inhärent, was sich bereits aus Art. 1 BGÖ ergibt, nämlich u.a. der Kontrolle der Verwaltung.
38. Geht es um den Schutz der Privatsphäre wird die über das (allgemeine) öffentliche Interesse hinaus ein gewichtiges öffentliches Interesse verlangt. Entsprechende Fälle von überwiegendem öffentlichem Interesse werden beispielhaft in Art. 6 Abs. 2 VBGÖ aufgezählt. Nach dieser Bestimmung kann das öffentliche Interesse am Zugang zu einem Dokument namentlich dann überwiegen, wenn die Zugänglichmachung einem besonderen Informationsinteresse der Öffentlichkeit dient, insbesondere aufgrund wichtiger Vorkommnisse (Bst. a) oder wenn die Person, deren Privatsphäre durch die Zugänglichmachung beeinträchtigt werden könnte, zu einer dem Öffentlichkeitsgesetz unterstehenden Behörde in einer rechtlichen oder faktischen Beziehung steht, aus der ihr bedeutende Vorteile erwachsen (Bst. c).
39. Das GS erklärte u.a. in seinen umfangreichen Stellungnahmen an den Beauftragten zu den vier Schlichtungsanträgen mit Schreiben vom 24. Januar 2014 bzw. 31. Januar 2014, es habe nach der Anhörung der vier Antragsteller weitere Anonymisierungen von Personendaten gemäss Art. 9 Abs. 1 BGÖ vorgenommen (Ziffer 4). Insgesamt überwiege indes nach Auffassung des GS das öffentliche Interesse an einer transparenten Information über Vorgänge in der Verwaltung, welche auch Gegenstand von Medienberichterstattungen bildeten, eine allfällige zusätzliche Beeinträchtigung der Persönlichkeitsrechte der Antragsteller, so auch X und Y. Es gebe aber auch einige Stellen, bei welchen Abdeckungen keine oder jedenfalls keine sicheren Rückschlüsse auf eine Person ermöglichen würden. Seine Begründungen unterlegte es beispielhaft mit entsprechenden Textstellen. In seiner Rückmeldung vom 23. September 2015

⁹ Urteil des BVerger A-5111/2013 vom 6. August 2014 E. 7.1.; Urteil des BVerger A-3609/2010 vom 17. Februar 2011 E. 4.4.

¹⁰ Urteil des BVerger A-6054/2013 vom 18. Mai 2015 E. 4.2.2.

¹¹ Urteil des BVerger A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3.1.



teilte es dem Beauftragten mit, dass der von den Antragstellern X und Y eingereichte Anonymisierungsvorschlag vom 7./13. Juli 2015 erhebliche zusätzliche Abdeckungen von Personendaten, Satzteilen und ganzen Absätzen vorsehe. Aus Sicht des GS gehe das Ergebnis dieser Abdeckungen über den in Art. 7 Abs. 2 BGÖ hinsichtlich Persönlichkeitsschutz gesteckten Rahmen hinaus. Insgesamt sei es der Meinung, dass es den Anliegen der Antragsteller X und Y im Rahmen des Schlichtungsverfahrens angemessen Rechnung getragen habe. Es betrachte es als rechtsgenügend begründet, weshalb und in welchem Umfang in Bezug auf den fraglichen Bericht mit der Fassung vom 30. April 2015 ein beschränkter Zugang gewährt werden könne.

40. Der Schlussbericht in der Fassung vom 30. April 2015 enthält Daten von verschiedenen Personen. Einige davon können anonymisiert werden, andere nicht. Daher sind auch die Vorschriften des Datenschutzgesetzes über die Bekanntgabe von Personendaten durch Bundesorgane (Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 DSG) zu beachten.
41. Vorliegend stehen diese Personendaten in einem Bericht einer Administrativuntersuchung (Art. 27a Abs. 1 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV; SR 172.010.1) und stehen in Zusammenhang mit der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe, weshalb Art. 19 Abs. 1bis Bst. a DSG vorliegend erfüllt ist.
42. Der Schlussbericht enthält u.a mehrere Personendaten von Verwaltungsangestellten, so auch jene von Antragsteller X und Y. Entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes besteht bei höheren Verwaltungsangestellten unter Umständen sogar ein erhebliches öffentliches Interesse auch an der Bekanntgabe besonders schützenswerter Personendaten (Ziffer 36). Vorliegend besteht bei der Bekanntgabe der Personendaten der Antragsteller X und Y aufgrund ihrer Funktion und Stellung ein erhebliches öffentliches Interesse. Dasselbe gilt für andere im Bericht eingeschwärzte Personendaten von Verwaltungsangestellten in höherer Führungsfunktion.
43. Darüber hinaus sind vorliegend bei der Interessenabwägung zwei in Art. 6 Abs. 2 VBGÖ aufgezählte überwiegende öffentliche Interessen beachtlich: Der Schlussbericht bezieht sich auf Vorgänge in der Verwaltung, die Gegenstand mehrerer Medienberichterstattungen waren und in der Öffentlichkeit Diskussionen ausgelöst und schliesslich zu einer Administrativuntersuchung geführt haben. Beachtlich ist auch die ausführliche Medienmitteilung des GS. Nach Ansicht des Beauftragten besteht ein erhebliches öffentliches Interesse zu wissen, weshalb und wie das GS das spezielle Verfahren der Kontrolle der Verwaltung mittels Administrativuntersuchung nach den in den Medien erhobenen Vorwürfen wahrgenommen hat und welche Resultate und Empfehlungen sich hieraus ergeben haben. Daher ist von einem wichtigen Vorkommnis im Sinne von Art. 6 Abs. 2 Bst. a VBGÖ auszugehen.
44. Zudem ist der Schlussbericht im Auftrag des GS durch einen Dritten (Anwaltsbüro) erstellt worden. Zwischen diesem und dem GS bestand eine rechtliche Beziehung. Personen, die in einer rechtlichen Beziehung zur Verwaltung stehen, haben es eher hinzunehmen, dass Informationen über diese Beziehung zugänglich gemacht werden.¹² Aufgrund der rechtlichen Beziehung und der Finanzierung des Berichts mit Steuergeldern ist von einem erheblichen öffentlichen Interesse auszugehen, nämlich zu wissen, wer diesen Bericht im Auftrag des GS erstellt hat, wofür Steuergelder eingesetzt wurden und wie ein Dritter im Auftrag der Verwaltung eine öffentliche Aufgabe wahrgenommen hat.¹³ Somit ist auch Art. 6 Abs. 2 Bst. c BGÖ vorliegend als erfüllt zu betrachten.

¹² AMMANN/LANG, Anwaltspraxis Datenschutzrecht, Rz 25.96.

¹³ Bundesamt für Justiz, Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung – Erläuterungen, 24. Mai 2006, S. 7 f.



45. Diesen erheblichen öffentlichen Interessen an Transparenz sind die privaten Interessen der Drittpersonen gegenüberzustellen.
46. Der Antragsteller X argumentierte, dass durch die Zugangsgewährung seine Privatsphäre beeinträchtigt werde. Die Persönlichkeitsrechte würden auch durch eine Freigabe eines teilweise anonymisierten Berichtes erneut schwerwiegend in Mitleidenschaft gezogen. Die erhobenen Vorwürfe hätten sich allesamt als unbegründet herausgestellt. Der Schlussbericht enthalte aber unverändert zahlreiche, auf seine Person abzielende tatsächenswidrige Behauptungen, die ohne weiteres geeignet seien, seine Persönlichkeitsrechte und namentlich sein berufliches Fortkommen irreparabel zu schädigen. Die Persönlichkeitsrechte liessen sich nicht mit einer Anonymisierung des Schlussberichtes schützen, weshalb das Zugangsgesuch im Lichte von Art. 9 Abs. 2 BGÖ i. V. m. Art. 19 Abs. 4 und Art. 20 Abs. 1 DSGVO zu betrachten sei. In seinem Begleitbrief zum eingereichten Anonymisierungsvorschlag erklärte der Antragsteller X, dass der Bericht integral unter Verschluss zu halten sei. Er könnte sich unpräjudiziell damit abfinden, dass der Bericht mit den erfolgten Textabdeckungen zugänglich gemacht werden könnte.
47. Der Antragsteller Y erklärte, es bestehe kein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zum Bericht, soweit es ihn betreffe. Er sei weder in der Medienmitteilung noch in den Medien Thema für die Öffentlichkeit gewesen. Die Anonymisierungen würden nicht genügen, um die Identität zu erkennen. Eine Anonymisierung werde dadurch nicht erreicht. Es gäbe negative Spekulationen, welche zu weiteren Persönlichkeitsverletzungen Anlass geben würden. Auch ein bloss eingeschränkter Zugang zum Bericht würde seine Privatsphäre in unzulässiger Weise beeinträchtigen, weshalb eine auch auszugsweise Herausgabe nicht in Betracht komme. In seinem Begleitbrief zum eingereichten Anonymisierungsvorschlag erklärte der Antragsteller Y, dass er grundsätzlich mit der Herausgabe des Berichtes nicht einverstanden sei, er sich aber mit der Bekanntgabe seines eingereichten Anonymisierungsvorschlages als einverstanden erklären könnte.
48. Von einer Persönlichkeitsverletzung kann nur dann ausgegangen werden, wenn die tatsächlich erlittene Beeinträchtigung eine gewisse Intensität erreicht.¹⁴ Auf die Offenlegung kann nur verzichtet werden, wenn deren Zugänglichmachung für den betroffenen Verwaltungsangestellten überwiegende Nachteile hätte oder mit Wahrscheinlichkeit haben könnte.¹⁵ Auch wenn für die betroffenen Personen „geringfügige“ oder bloss „unangenehme Konsequenzen“ oder die Beeinträchtigung der Privatsphäre „lediglich denkbar bzw. entfernt möglich ist“, ist der Zugang zu gewähren.¹⁶ Ein Vetorecht durch die betroffenen Personen ist im Öffentlichkeitsgesetz gerade nicht vorgesehen.¹⁷ Vorliegend zu beachten ist, dass Verwaltungsangestellte mit höherer Führungsfunktion gemäss Rechtsprechung keinen umfassenden Persönlichkeitsschutz geltend machen können (vgl. Ziff. 36 und 42).
49. Der Anonymisierungsvorschlag vom 7./13. Juli 2015 der Antragsteller X und Y enthält schwarz eingefärbt die Textabdeckungen des GS und blau eingefärbt die Textabdeckungen der Antragsteller X und Y. Letztere umfassen eine vollständige Abdeckung der Seiten 10 bis 29 sowie der Seite 46. Darüber hinaus deckten die Antragsteller X und Y u.a. sämtliche institutionellen und organisationsmässigen Bezeichnungen (Behörden, Gewerkschaften etc.) und sämtliche Daten (Tag, Monat, Jahr) sowie weitere Textstellen ab. Zudem sind auch

¹⁴ AEBI-MÜLLER, Personenbezogene Informationen im System des zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes, Bern 2005, Rz 123 f.

¹⁵ Urteil des BVGer A-6738/2014 vom 23. September 2015 E. 5.1.3.1 und E. 5.2.3.1.

¹⁶ Urteil des BVGer A-3609/2010 vom 17. Februar 2011, E. 4.4.

¹⁷ Empfehlung EDÖB vom 22. Februar 2012: Bundesanwaltschaft / Arbeitsvertrag alt Bundesanwalt, Ziffer 28.



Bundesgerichtsentscheide, Literaturangaben und eine SR-Angabe¹⁸ eingefärbt worden. Neben diesen weitreichenden Textabdeckungen wurde auch das Inhaltsverzeichnis umfangreich eingefärbt. Im gemeinsamen Anonymisierungsvorschlag vom 7./13. Juli 2015 ist allerdings nicht ersichtlich, welche Textpassagen genau die privaten Interessen welches Antragstellers betreffen. Insoweit sind die vorgebrachten Argumente der Verletzung der Privatsphäre pauschal zu verstehen, weshalb die erforderliche Beweisdichte nach Ansicht des Beauftragten nicht erreicht ist. Das GS begründete hingegen in seinen Stellungnahmen vom 24. bzw. 31. Januar 2015 in genügender Dichte, weshalb und in welchem Umfang es den Zugang zum Schlussbericht gewähren will. Es übernahm nach allen Anhörungen und den zwei Einigungen (Ziffer 10 und 11) mehrere Einschwäzungen, so dass die Version des Berichts vom 30. April 2015 gegenüber der Anhörungsversion vom Oktober 2013 mehr Abdeckungen aufweist. Es bekräftigte in seiner Stellungnahme vom 23. September 2015, dass es den Zugang zum Bericht entsprechend der Fassung vom 30. April 2015 teilweise gewähren will. Der Beauftragte pflichtet dem GS bei, dass die von den Antragstellern X und Y vorgenommenen Abdeckungen zu weitreichend sind. In Bezug auf die vier Antragsteller trug das GS nach Ansicht des Beauftragten dem Persönlichkeitsschutz insgesamt gebührend Rechnung. In Bezug auf weitere im Bericht erwähnte Verwaltungsangestellte und ihre anonymisierten Personendaten hat das GS zudem die entsprechende Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu berücksichtigen und den Zugang entsprechend zu gewähren (Ziffer 36).

50. In Bezug auf die Bekanntgabe der Personendaten der Anwaltsbüros und der Ersteller des Schlussberichts gilt Art. 6 Abs. 2 Bst. c BGÖ. Diese Personen standen mit dem GS in einer rechtlichen Beziehung und erfüllten mit ihrem Auftrag als Private eine öffentliche Aufgabe. Sie können grundsätzlich nicht für sich in Anspruch nehmen, diese Tätigkeit falle in den Bereich ihrer Privatsphäre.¹⁹ Nach Ansicht des Beauftragten ist im Falle einer Offenlegung der Personendaten der Ersteller und des Anwaltsbüros höchstens von einer geringfügigen Verletzung der Persönlichkeit auszugehen. Deshalb war auch keine Anhörung erforderlich.²⁰
51. *Nach Ansicht des Beauftragten besteht ein überwiegendes öffentliches Interesse am Zugang zum Schlussbericht. Das GS gewährt den teilweisen Zugang gemäss seinem Anonymisierungsvorschlag vom 30. April 2015, unter dem Vorbehalt der Offenlegung der Personendaten von Verwaltungsangestellten entsprechend der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes sowie der Offenlegung der Personendaten des Anwaltsbüros und der Ersteller des Berichts.*

¹⁸ SR ist die Abkürzung für die Systematische Sammlung des Bundesrechts, in welcher Erlasse publiziert werden.

¹⁹ HÄNER, BSK BGÖ, Art. 7 N 58.

²⁰ Empfehlung vom 17. Juni 2015: BLW / Direktzahlungen, Ziffer 26 ff.



III. Aufgrund dieser Erwägungen empfiehlt der Eidgenössische Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragte:

52. Das GS hält am teilweisen Zugang zum Schlussbericht entsprechend der Fassung vom 30. April 2015 fest (Art. 7 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 9 Abs. 2 BGÖ i.V.m. Art. 19 Abs. 1bis DSG und Art. 6 Abs. 2 Bst. a und c VBGÖ) und berücksichtigt bei der Bekanntgabe von Personendaten von Verwaltungsangestellten die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Zudem legt es auf Seite 1 die Personendaten des Anwaltsbüros und der Ersteller des Berichts offen.
53. Der Zugangsgesuchsteller und die angehörten Antragsteller sowie die Ersteller des Berichts können innerhalb von 10 Tagen nach Erhalt dieser Empfehlung beim GS den Erlass einer Verfügung nach Art. 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (Verwaltungsverfahrensgesetz; VwVG; SR 172.021) verlangen, wenn sie mit der Empfehlung nicht einverstanden sind (Art. 15 Abs.1 BGÖ).
54. Das GS erlässt eine Verfügung, wenn es mit der Empfehlung nicht einverstanden ist (Art. 15 Abs. 2 BGÖ).
55. Das GS erlässt die Verfügung innert 20 Tagen nach Empfang dieser Empfehlung oder nach Eingang eines Gesuches um Erlass einer Verfügung (Art. 15 Abs. 3 BGÖ).
56. Diese Empfehlung wird veröffentlicht. Zum Schutz der Personendaten der am Schlichtungsverfahren Beteiligten werden die Namen des Zugangsgesuchstellers und der angehörten Antragsteller sowie der Erstellerin des Berichts anonymisiert (Art. 13 Abs. 3 VBGÖ).



57. Die Empfehlung wird eröffnet:

- Einschreiben mit Rückschein (R) teilweise anonymisiert
Antragsteller X, vertreten durch D
- Einschreiben mit Rückschein (R) teilweise anonymisiert
Antragsteller Y, vertreten durch E
- Einschreiben mit Rückschein (R)
GS
- Einschreiben mit Rückschein (R), teilweise anonymisiert
Anwaltsbüro Z
- Einschreiben mit Rückschein (R), teilweise anonymisiert
Antragsteller A
- Einschreiben mit Rückschein (R), teilweise anonymisiert
Antragsteller B
- Einschreiben mit Rückschein (R), teilweise anonymisiert
Zugangsgesuchsteller C

Hanspeter Thür